RESOLUCIÓN 58/2021, de 17 de marzo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 18.1.e) LTAIBG

Asunto: Reclamaciones interpuestas por *XXX* contra la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada, de la de la Junta de Andalucía, por denegación de información pública.

Reclamaciones acumuladas: 293-298-305-306 de 2019 y 478-480-481-482 de 2020

ANTECEDENTES

Primero. La persona interesada ha presentado las solicitudes de información, referidas a continuación, competencia de la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada:

N.º expdte Reclamación	Fecha entrada Reclamación	Asunto	Fecha solicitud al órgano reclamado
293/2019	22-jul-19	EXP-2019/00000255-PID@ Documentación del CPIFP Hurtado de Mendoza : contabilidad y Contratos menores de los cursos 2001-2002; 2002-2003; 2003-2004	25-2-2019
298/2019	22-jul-19	EXP-2019/00000300-PID@Documentación del IES Luis Bueno Crespo sobre huella dactilar: contrato, normas de funcionamiento, aplicación y uso	7-3-2019
305/2019	22-jul-19	EXP-2019/00000254-PID@ Documentación del CPIFP Hurtado de Mendoza : contabilidad y Contratos menores de los cursos 2004-5; 2005-6; 2006-7	25-2-2019
306/2019	22-jul-19	EXP-2019/00000612-PID@Documentación del CPIFP Hurtado de Mendoza : contabilidad y Contratos menores de los cursos 2014-15; 2015-16; 2016-17; 2017-18	7-5-2019
478/2020	14-nov-20	EXP-2020/00002210-PID@: CPIFP HURTADO DE MENDOZA de en relación a "CRISIS SANITARIA DEL COVID-19."y reuniones y colaboraciones entre la Consejería de Salud y la de Educación: 1. Protocolos. 2. Informes. 3. Actas. 4. SOLICITUD por educación y los correspondientes permisos y autorizaciones por la Consejería de Salud. Para realizar servicios de "expedición y venta de comidas y bebidas" en el comedor escolar y público, cafetería, restaurante, bar, etc.. 5. Bien su negativa o denegación a realizar las actividades reflejadas en el punto nº 4. Junto con su argumentación , motivación...etc..	27-9-2020
480/2020	14-nov-20	EXP-2020/00001894-PID@: CPIFP HURTADO DE MENDOZA de Granada. Documentación sobre normativa "Legionelosis".	18-8-2020
481/2020	14-nov-20	EXP-2020/00002098-PID@.: "CPIFP Hurtado de Mendoza" de Granada. HORMIGÓN IMPRESO A LA ENTRADA DEL CENTRO EDUCATIVO PUBLICO	19-9-2020
482/2020	14-nov-20	EXP-2020/00001891-PID@: CPIFP HURTADO DE MENDOZA de Granada. Contabilidad, facturas, albaranes	18-8-2020

Segundo. El 25 de abril de 2019, la Delegación Territorial reclamada resuelve desestimar las solicitudes con número de referencia EXP-2019/00000255-PID@ y EXP-2019/00000254-PID@, alegando no poder adjuntar la información solicitada referida a los citados cursos, si bien podrían aportarle la correspondiente a los cursos desde 2014 a 2018, porque "el periodo en que se pueden comprobar e investigar los libros de contabilidad y otros registros obligatorios es de cuatro años".

Tercero. El 6 de mayo de 2019, la Delegación reclamada resuelve la estimación parcial de la solicitud con número EXP-2019/00000300-PID@ ofreciendo determinada información al interesado.

Cuarto. El 3 de junio de 2019, la Delegación reclamada resuelve la estimación parcial de la solicitud con número EXP-2019/00000612-PID@ alegando entre otros motivos que "por todos los antecedentes de reiteración en las denuncias ante diversas instancias administrativas y judiciales, todas ellas infructuosas y repetitivas, en relación con el funcionamiento del CPIFP Hurtado Mendoza, no se aprecia buena fe en el acceso y posterior uso de la información pública solicitada. (art.8 a) LTPA)".

Quinto. El 22 de julio de 2019 tuvieron entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamaciones contra las resoluciones de la Delegación reclamada de fechas 25 de abril, 6 de mayo y 3 de junio de 2019, antes referidas, a las que el Consejo les asigna el número de reclamación 293, 298, 305 y 306 de 2019.

Sexto. Con fecha 19 de septiembre de 2019**,** el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de procedimiento para la resolución de las reclamaciones 293, 298, 305 y 306 de 2019. El mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 20 de septiembre de 2020 a la Unidad de Transparencia correspondiente.

Séptimo. El 16 de diciembre de 2019 tuvo entrada, en el Consejo, escrito de la entidad reclamada en el que informa, en relación a las reclamaciones 293, 298, 305 y 306 de 2019, en síntesis:

> "[...] SEGUNDA: En los últimos meses se viene padeciendo una situación de verdadero acoso administrativo, aprovechando el uso instrumentalizado de la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.

"No se ha acreditado, en la presente reclamación, motivo alguno, concreto, por el que deba prosperar la presente reclamación, limitándose, como viene siendo habitual, a peticiones genéricas, imprecisas y gravosamente ampliadas.

"TERCERA.- El uso que estas personas están realizando de la normativa sobre transparencia parece reunir todos los elementos esenciales que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido para apreciar el abuso del derecho: uso de un derecho objetivo y externamente legal, daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica, intención de dañar de quien lo causa o ausencia de interés legítimo e inmoralidad o antisocialidad del daño (sentencias de 21-12-00, 12-7-01, 2-7-02, 28-1-05 y 12-6-14, entre otras). Y es inevitable traer a colación lo que dispone el art. 7 del Código Civil, que recoge lo que sigue:

> *"«1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.*
>
> *"2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».*

"El daño en este caso es claro: el perjuicio que se causa al funcionamiento del centro, impidiendo al equipo directivo prestarle la atención que se merece, y de la Administración educativa, que se verá obligada a atender tarde y mal otras demandas mucho más justificadas, lo que se solicita que sea tenido en cuenta como justificación del retraso en la atención del requerimiento efectuado por ese Consejo".

"Por lo que se refiere a la propia Ley 1/2014, en la que se fundamentan tan abusivas peticiones, cabe señalar que dice tener por objeto, entre otros, promover «*el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena*» (art. 1), que no parece esté consiguiendo en este caso. Tampoco parece que se esté cumpliendo el art. 8, según el cual las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en esta ley estarán sometidas al cumplimiento de, entre otras, las siguientes obligaciones: ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho; realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición.

> "CUARTA.- Cabe hacer referencia a que las presentes actuaciones formuladas por el Sr. [apellidos del interesado] guardan una identidad sustancial con las peticiones formuladas por el Sr. [tercero interesado], con el que parece actuar de forma concertada; y pudieran pretender dejar sin efecto las resoluciones de esta Delegación Territorial por las que se le denegaba, por el carácter abusivo, la ingente cantidad de información solicitada por el Sr. [tercero interesado], fuera de orden, medida, oportunidad y sentido. Por lo que procede dar por reproducidas las alegaciones remitidas a ese CTPDA el 4 de noviembre de 2019, en respuesta a las reclamaciones SE – 215, 216 y 220/2019.[...]".

Octavo. El 14 de octubre de 2020, la Delegación reclamada resuelve las solicitudes de información con números de expediente EXP-2020/00002210-PID@, EXP-2020/00001894-PID@, EXP-2020/00002098-PID@, y EXP-2020/00001891-PID@, inadmitiendo las mismas con base en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG).

Noveno. El 14 de noviembre de 2020 tuvieron entrada en el Consejo reclamaciones contra las resoluciones de la Delegación reclamada, de fecha 14 de octubre de 2020, a las que se les asigna el número de reclamación 478, 480, 481 y 482 de 2020.

Décimo. Con fecha 10 de diciembre de 2020**,** el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de procedimiento para la resolución de las reclamaciones 478, 480, 481 y 482 de 2020. El mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 14 de diciembre de 2020 a la Unidad de Transparencia correspondiente.

Undécimo. El 15 de febrero de 2020 tuvieron entrada, en el Consejo, escritos de la entidad reclamada en el que informa, respecto a las reclamaciones 478, 480, 481 y 482 de 2020 -todos en idéntico sentido, si bien se transcribe exclusivamente a continuación, la correspondiente a la reclamación 478-:

> "En contestación a su oficio de fecha 9/12/2020, le remito copia del expediente derivado de la solicitud de información pública iniciado a instancia de D. *[nombre del reclamante]*, el cual ha formulado ante ese Consejo, reclamación contra la resolución de esta Delegación Territorial, de fecha 14 de octubre de 2020
>
> "(Reclamación SE 478, Expte. PID@2210/2020).

"El citado expediente, se acompaña como ANEXO IV.

"Asimismo, en relación con la citada reclamación se formulan las siguientes ALEGACIONES:

"PRIMERA: En la reclamación formulada la persona recurrente pone de manifiesto la discrepancia con los argumentos de la resolución recurrida. Dicha resolución, con fundamento en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG procede a la inadmisión por considerar que «sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley» , lo cual, a juicio de esta Delegación concurre con claridad.

"Desde principios del año 2019, hasta la presente fecha, se viene padeciendo una situación de verdadero acoso administrativo, perpetrado por diversas personas que parecen guardar relación en una clara actuación concertada, aprovechando el uso instrumentalizado de la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. La inmensa mayoría de las solicitudes guardan relación con el funcionamiento de un único centro educativo público, el Centro Público Integrado de Formación Profesional Hurtado de Mendoza, respecto del que solicitan indiscriminadamente todo tipo de información, existente y no existente, referida a un periodo de más de 20 años. Dicho uso instrumentalizado está íntimamente relacionado con D. *[nombre de tercera persona]*, que fue profesor de dicho centro y que ha tenido y tiene diversos procedimientos judiciales con los miembros que han sido o son parte del equipo directivo del centro.

"A este respecto, se solicita que se den por reproducidas las alegaciones formuladas por esta Delegación en las reclamaciones, correspondientes a expedientes del año 2019, cuyos núm. de reclamación son los siguientes:

"216,220,266,267,268,269,270,271,272,273,274,275,278,293,298,305,306,346,350, 353 y 442; así como las correspondientes a expedientes del año 2020, cuyos núm. de reclamación son los siguientes: 308, 311, 327, y 328.

"Dichas personas, con excepción del Sr. *[nombre de tercera persona]*, no tienen o han tenido relación alguna con el centro educativo, C.P.I.F.P. Hurtado de Mendoza de Granada. La persona recurrente, Sr. *[nombre del reclamante]*, forma parte de dicho uso instrumental izado, cuya motivación parece responder a otros objetivos distintos a los pretendidos por la Ley de transparencia, ocasionando un grave perjuicio a la Administración.

"Destaca que la persona recurrente recoja en su reclamación, por ejemplo, que «Los padres desean conocer, por ejemplo, la ratio de alumnos por aula que se aplicará en su centro; cómo se distribuirán los espacios de uso compartido; si se realizarán pruebas PCR a los alumnos y profesores y se utilizarán termómetros para tomar la temperatura de forma diaria; si habrá personal sanitario en los centros; la actuación ante posibles rebrotes, etc.» El Sr. *[nombre del reclamante]* no ha tenido, ni tiene, relación alguna con el C.P.I.F.P. Hurtado de Mendoza. No obstante, alega lo anterior con el único objetivo de justificar un interés público inexistente. Llama la atención que ese súbito interés por la Salud Pública sólo esté referido a un único centro de la provincia de Granada, sin que parezca tener interés alguno por el resto de los 873 centros y servicios educativos restantes. La Única relación que el Sr. *[nombre del reclamante]* tiene es la actuación concertada con el Sr. *[nombre de tercera persona]*, cuya motivación es ajena a las que contemplan las leyes de transparencia. Es una muestra más de la búsqueda de elementos (por variopintos que estos sean) que permitan imponer al centro educativo y a esta Delegación nuevas supuestas obligaciones de hacer, que ahonden en el perjuicio que pretenden irrogar.

"Por dicho motivo, se solicita a ese Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que considere las peticiones del Sr. *[nombre del reclamante]*, no de forma aislada y, únicamente, en base a los argumentos reflejados en su reclamación, algunos de los cuales, aparentemente, pueden resultar correctos; ya que para ello, sería necesario que la petición formulada estuviese investida de una legitimidad que no se aprecia.

"En apoyo de la citada petición, se acompañan como ANEXO I y ANEXO II las peticiones que se han formulado en relación con el C.P.I.F.P. Hurtado de Mendoza de Granada, de las que el Sr. *[nombre del reclamante]*, ahora reclamante, ha formado parte esencial. Entre el año 2019 y 2020 ha formulado más de 30 peticiones de información pública con una amplitud absolutamente desmedida y desproporcionada. Toda esta profusión de peticiones de información, que no tiene otro objetivo que el de colapsar el funcionamiento de la Administración, sin embargo, se hace repartida (troceada) en multitud de peticiones para disimular el claro carácter abusivo que revisten.

"Una situación que guarda identidad sustancial con la aquí contemplada, ha sido recogida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución R/0053/2018, de 27 de abril de 2018.

" [- ·-]

"El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

"Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

"(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

"Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

"[...]

"Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/ 11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/ 9/87, 30/5/98,11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

"- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

"- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

"- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

"Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

"A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

"[...]

"Dada la cantidad de solicitudes presentadas por una misma persona, conteniendo cada una de ellas una importante petición de datos y copias de documentos, no resulta posible que los funcionarios encargados de la gestión del transporte de viajeros por carretera, enumerados en el apartado 4 de los antecedentes, realicen sus funciones con normalidad si han de atender las solicitudes de referencia. Los trabajos requeridos para facilitar esta información afectan, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre y le es prácticamente imposible proporcionar la información requerida sin que se resienta de manera apreciable el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

"Asimismo, hay que poner de manifiesto que las solicitudes de información han generado las posteriores 18 reclamaciones ante este Consejo de Transparencia, que se están actualmente tramitando.

"Estos expedientes se unen a los precedentes que obran en este Organismo de años anteriores. Es decir, a nuestro juicio, queda acreditado el volumen de solicitudes que el hoy reclamante ha dirigido a la Administración y, en concreto, al MINISTERJO DE FOMENTO.

"A pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohonestarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva cualitativa."

"Del análisis de los Anexos I y II, que se acompañan a la presente reclamación, queda patente que concurren las circunstancias valoradas en el CTPBG *[sic]* para considerar el

carácter abusivo de las peticiones formuladas por el Sr. *[nombre del reclamante]*, analizadas en su conjunto.

"SEGUNDA: El uso que estas personas están realizando de la normativa sobre transparencia parece reunir todos los elementos esenciales que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido para apreciar el abuso del derecho: uso de un derecho objetivo y externamente legal, daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica, intención de dañar de quien lo causa o ausencia de interés legítimo e inmoralidad o antisocialidad del daño (sentencias de 21-12-00, 12-7-01, 2-7-02, 28-1-05 y 12-6-14, entre otras). Y es inevitable traer a colación lo que dispone el art. 7 del Código Civil, que recoge lo que sigue:

> *"1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.*
>
> *"2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará fugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

"El daño en este caso es claro: el perjuicio que se causa al funcionamiento del centro, impidiendo al equipo directivo prestarle la atención que se merece, y de la Administración educativa, que se verá obligada a atender tarde y mal otras demandas mucho más justificadas, lo que se solicita que sea tenido en cuenta como justificación del retraso en la atención del requerimiento efectuado por ese Consejo.

"Por lo que se refiere a la propia Ley 1/2014, en la que se fundamentan tan abusivas peticiones, cabe señalar que dice tener por objeto, entre otros, promover «el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena» (art. 1), que no parece esté consiguiendo en este caso. Tampoco parece que se esté cumpliendo el art. 8, según el cual las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en esta ley estarán sometidas al cumplimiento de, entre otras, las siguientes obligaciones: ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho; realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición.

"TERCERA: Cabe hacer referencia a que las presentes actuaciones formuladas por el Sr. *[reclamante]* guardan una identidad sustancial con las peticiones formuladas por el Sr. *[tercera persona]*, con el que parece actuar de forma concertada; y pudieran pretender dejar sin efecto las resoluciones de esta Delegación Territorial por las que se le denegaba, por el carácter abusivo, la ingente cantidad de información solicitada por el Sr. *[tercera persona]*, fuera de orden, medida, oportunidad y sentido.

"Por ello procede dar por reproducidas las alegaciones remitidas a ese CTPDA el 4 de noviembre de 2019, en respuesta a las reclamaciones SE - 215, 216 y 220/2019, que se adjuntan como ANEXO 111, con especial referencia al apartado séptimo de las alegaciones, en el que se realiza un análisis pormenorizado de la afectación que supone para el servicio público que presta esta Delegación.

"Para mayor claridad expositiva se transcribe dicho apartado, cuyas consideraciones son plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa (pues cabe recordar que a la persona, ahora recurrente, Sr. *[reclamante]*, se le facilitó toda la documentación relacionada con la gestión económica del C.P.I.F.P. Hurtado de Mendoza de los cursos 2014/2015, 2015/2016, 2016/ 2017 y 2017 /2018 en Expte. PID@ 612/2019, si bien, con posterioridad, en ese mismo año presentó hasta 23 peticiones más, con peticiones desaforadas de información, documentación, de las que se dedujo el carácter claramente abusivo y la relación con la actuación previamente concertada con el Sr. *[nombre de tercera persona]*, tal y como consta en los Anexos I y II:

"SÉPTIMO.- Finalmente, cabe reseñar que se ha garantizado el derecho a cualquier persona a conocer la información sobre el funcionamiento del centro educativo y del acceso a la información pública que sea respetuoso con los dictados de la Ley. Si el acceso solicitado estuviera fundamentado, exclusivamente, en someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se manejan o administran los fondos públicos, sería suficiente con la profusa documentación que ya ha sido facilitada al respecto, que recordemos, incorpora toda la contabilidad del centro educativo desde el año 2014/2015 y de cada uno de los ejercicios económicos posteriores. Sin embargo, no es ese escrutinio de la acción pública, exclusivamente, la justificación de su proceder; sino que obedece a otras motivaciones, cuyo análisis no compete a esta Delegación, si bien se aprecia con claridad que, como ya se ha explicitado, son completamente ajenas al ámbito de aplicación de la LTAIBG estatal y la LTPA de Andalucía.

"En conclusión: Se debe poner el foco no en la profusión de peticiones, que están suponiendo un ingente trabajo; ni siquiera en la repetición de ellas por parte de varios solicitantes, lo que está suponiendo, igualmente, un ingente trabajo; sino en la ausencia manifiesta de buena fe y en el quebrantamiento de los requisitos exigidos por las leyes de transparencia. Se debe poner el foco en el uso instrumentalizado que se está haciendo del ámbito administrativo de la transparencia pública. Se debe poner el foco en el ánimo exclusivo de ocasionar un perjuicio y realizar investigaciones prospectivas que se remontan a 20 años atrás. Por el contrario, no se ha acreditado el interés legítimo en ningún caso, ni se ha aportado justificación alguna por la que se pueda valorar la necesidad de acceso a determinados datos o documentos y en determinados periodos. Por el contrario, se observa una actuación de petición indiscriminada, absolutamente desproporcionada y manifiestamente abusiva, que, incluso, ha derivado en procedimientos penales en contra del Sr. *[nombre de tercera persona]*.

"Sí se ha justificado, a juicio de esta Delegación, la existencia de antecedentes administrativos y judiciales más que suficientes que justifican la valoración contenida en las presentes alegaciones. Se trata de un uso de métodos coactivos, con el único objetivo de obtener pronunciamientos favorables a sus pretensiones. Por ello, se solicita de este Consejo, al que respetuosamente se dirigen las presentes alegaciones, que no contribuya a mantener dicha situación, procediendo a la desestimación íntegra de la reclamación.

"Finalmente, es insoslayable referir que la atención de la presente petición, para tramitar las tres reclamaciones presentadas por el Sr. *[nombre de tercera persona]* y de los expedientes que las originan ha supuesto la dedicación exclusiva de al menos diez jornadas de trabajo completas de la persona que ostenta la Secretaría General Provincial (en grave detrimento del resto de funciones que desempeña en el más alto nivel de responsabilidad administrativa a nivel provincial). Asimismo, en la tramitación y resolución de los expedientes de los que traen causa las citadas reclamaciones ha supuesto la dedicación de, al menos, 6 jornadas de trabajo completas del personal administrativo, así como, al menos 3 jornadas para la disociación de los datos de carácter personal que contiene la contabilidad de cada curso escolar (se ha elaborado la documentación disociada de 5 cursos completos - lo que importa un total de, al menos, 15 jornadas de trabajo completas), sin incluir el tiempo de dedicación que ha supuesto para el Servicio de Inspección y para el personal perteneciente al equipo directivo del centro. Todo ello evidencia el claro carácter abusivo e indiscriminado de las peticiones. Asimismo, se solicita que sea tenido en cuenta como justificación del retraso en la atención del requerimiento efectuado por ese Consejo.

"No obstante lo anterior, esta Delegación Territorial considera que no tendría el carácter desproporcionado que se advierte, si se solicitara, en relación con la contabilidad, el acceso en las peticiones formuladas, exclusivamente, al Anexo X de cada uno de los cursos académicos (una muestra del citado Anexo X de la Orden está en los folios 192 a 196 del expediente de la reclamación SE-220 - remitido como Anexo VI de la documentación que se aporta), que es el documento que de forma agregada refleja toda la información requerida a nivel de subcuentas, tanto de ingresos como de gastos, y que goza de la presunción de veracidad en virtud de lo establecido en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; lo que sería suficiente para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se manejan o administran los fondos públicos. Sin embargo, la intencionalidad de las personas solicitantes no es esa, sino imponer el colapso en el funcionamiento de los servicios públicos. Así se observa en cada una de las áreas respecto de las que solicitan información: prevención de riesgos labora les, alumnado, profesorado, compras, mantenimiento del centro, obras, funcionamiento de todos los órganos colegiad s y petición de todas las actas .- sin más justificación -, etc."

"[...]

"Es cuanto me cumple informar, con la expresa petición de que se proceda a la desestimación íntegra de la reclamación, en razón de cuantos argumentos se han expresado".

Duodécimo. Con fecha 17/03/2021 se dicta Acuerdo de acumulación de los procedimientos de resolución de las reclamaciones por su íntima conexión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Reprocha la Delegación Territorial reclamada las numerosas peticiones de información que le remite el solicitante; conducta reiterada -afirma la Delegación- "desde principios del año 2019 [...] se viene padeciendo una situación de verdadero acoso administrativo, perpetrado por diversas personas que parecen guardar relación en una clara situación concertada [...] La inmensa mayoría de las solicitudes [...] de un único centro educativo público [...] Hurtado de Mendoza, respecto del que se solicitan indiscriminadamente todo tio de información, existente y no existente, referida a un periodo de más de 20 años".

Y, efectivamente, las reclamaciones que nos ocupan traen causa de numerosas peticiones de información que podrían incurrir en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), que permite inadmitir solicitudes *"[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia en esta Ley".*

Resulta oportuno destacar a este respecto que mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la ciudadanía puede solicitar toda suerte de "*contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA]; pero quien pretenda el acceso también ha de respetar una serie de obligaciones establecidas en el artículo 8 de la propia LTPA. Así, de acuerdo con lo previsto en el apartado a) del artículo 8 LTPA, debe *"ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho*". Por su parte, el apartado b) de mismo artículo 8 LTPA, exige que el pretendido acceso a la información se realice *"de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos...*". Y directamente conectada con dichas obligaciones se halla la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG transcrita anteriormente, que es la que se adecúa a la alegación manifestada por la empresa reclamada, si bien una vez que ha ofrecido la información al interesado.

Respecto al carácter abusivo, este Consejo ya viene aplicando una doctrina constante al respecto. Así, como sosteníamos en el Fundamento Cuarto de la Resolución 181/2018 (*vid.* asimismo las Resoluciones 358/2019 y 60/2019):

> *"No es infrecuente en Derecho comparado que se aborde de forma expresa el tratamiento que ha de darse a peticiones de información que, dado su excesivo volumen o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones, ofreciéndole*

alternativas que, con las pertinentes cautelas, le permitan atemperar estos supuestos extremos.

"Así, en el marco de la Unión Europea, el Reglamento n.º 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos de las instituciones europeas, contempla en su artículo 6.3 que «[e]n el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante». Y a partir de esta reconocida posibilidad de que se concilien "los intereses del solicitante con los propios de una buena administración", la jurisprudencia ha abierto cauces para hacer frente a «una solicitud de acceso a un número de documentos manifiestamente irrazonable..., que genere por su mera tramitación una carga de trabajo capaz de paralizar sustancialmente el buen funcionamiento de la institución» [Sentencia de 13 de abril de 2005, caso Verein für Konsumenteninformation/Comisión (asunto T-2/03), par. 101]. A tal objeto, esta Sentencia admite explícitamente que se exceptúe la obligación de realizar un concreto e individual examen de la solicitud «con carácter extraordinario y únicamente cuando la carga administrativa provocada por tal examen se revelara extremadamente gravosa, excediendo así los límites de lo que puede exigirse razonablemente» (par. 112); posibilidad excepcional que se subordina a dos condicionantes fundamentales: de una parte, que incumbe a la institución la carga de probar la envergadura del carácter irrazonable de la tarea derivada de la solicitud; y en segundo término, una vez acreditado dicho carácter, que ha de procurar llegar a un arreglo con el solicitante (pars. 113 y 114).

"Igualmente, en esta línea el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos -cuya utilidad como punto de referencia para interpretar la LTPA ya hemos señalado en anteriores decisiones- establece en el quinto apartado de su artículo 5 que «[u]na petición para acceder a un documento oficial puede ser rechazada: [...] ii) si la petición es manifiestamente irrazonable». Y en la Memoria Explicativa del Convenio, fechada el 18 de junio de 1999, se pone como ejemplo de este supuesto la solicitud que "requiere una cantidad desproporcionada de investigación o examen".

"Se trata, por lo demás, de una tendencia que se ha incorporado a la normativa propia de algunos Estados europeos. Así, la posibilidad de que las autoridades no atiendan las solicitudes que consideren abusivas ("vexatious requests") se contempla expresamente tanto en la británica Freedom of Information Act de 2000 [Sección 14 (1)] como en la

homónima Ley irlandesa de 2014 [Sección 15 (1) (g)]. Concepto jurídico indeterminado que engloba un heterogéneo grupo de supuestos, pero entre los cuales se incluyen aquellas peticiones que suponen una excesiva carga para la autoridad pública y el personal a su servicio, debiendo ponderarse a este respecto criterios tales como el periodo de tiempo al que se proyecta la solicitud, así como la extensión de la información requerida (véase por todas, en relación con la primera de las leyes citadas, la Sentencia del Tribunal Superior, de 28 de enero de 2013, caso Dransfield v Information Commissioner and Devon County Council, en especial par. 29-33).

"Y, ciertamente, no puede decirse que a nuestro marco normativo regulador de la transparencia le resulten enteramente ajenas estas fórmulas que, como hemos comprobado, están ampliamente extendidas en Derecho comparado. En el caso ahora enjuiciado, la Dirección General reclamada invocó la causa de inadmisión del art. 18.1 c) LTAIBG para fundamentar su decisión. Ahora bien, importa destacar que la sola constatación de que lo solicitado es una información voluminosa o compleja no supone, per se, que nos hallemos en presencia de este motivo de inadmisión (Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), pues la noción de "reelaboración" no implica "la mera agregación o suma de datos [...], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante" (por citar una reciente, nuestra Resolución 108/2018, FJ 5º). Sin embargo, el hecho de que una solicitud tenga por objeto unos documentos o contenidos muy numerosos y relativos a un largo periodo de tiempo puede facilitar, en su caso, la aplicabilidad de esta causa de inadmisión. Así es; debe notarse que -según dicho Criterio Interpretativo 7/2015- «sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como de los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que... impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración». Y precisamente uno de tales supuestos o circunstancias mencionados en el repetido Criterio Interpretativo es que la información deba «elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información»; circunstancia que, a juicio del órgano reclamado, concurriría en el presente caso.

Pero hecha salvedad de este último supuesto, es la causa de inadmisión del art. 18.1 e) LTAIBG la más propiamente aplicable a aquellas solicitudes de información cuyo desmesurado volumen o extensión pueden llegar a obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración. A esta dirección apunta el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de

julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al considerar abusiva una solicitud en el siguiente caso: «Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos».

"Y, por lo que atañe específicamente a la LTPA, no puede pasar inadvertido que el legislador fue consciente de los efectos perturbadores que pueden tener para el sistema de transparencia este tipo de solicitudes. De ahí que, al enumerar en su artículo 8 las obligaciones a las que están sujetos los solicitantes, incluyera la siguiente: "b) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición. A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31".

Y en el FJ 6º de la Resolución 126/2019 pusimos el acento en que "*el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada*"; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar *a limine* las solicitudes cuya respuesta pueda "*generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones*".

Tercero. Pues bien, para la correcta resolución de esta reclamación, conviene que demos un paso más en la concreción de qué sea el "*carácter abusivo*" de las solicitudes al que alude el artículo 18.1 e) LTAIBG. Tarea para la que resulta imprescindible aproximarse a la noción de "abuso de derecho" tal y como la ha venido perfilando el Tribunal Supremo a través de su doctrina jurisprudencial.

Y en la evolución de dicha línea doctrinal debe en primer término destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1944, en la que se argumentó lo siguiente: "*[...] los derechos subjetivos, aparte de sus límites legales, con frecuencia defectuosamente precisados, tienen otros de orden moral, teleológico y social, y que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa en realidad los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daño para terceros o para la sociedad; tesis ésta que ha sido patrocinada también por la doctrina científica patria, que ha*

recogido y perfilado el concepto del abuso del derecho, considerándolo integrado por estos elementos esenciales: a) uso de un derecho, objetiva o externamente legal; b) daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica; y c) inmoralidad o antisociabilidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (cuando el derecho se actúa con la intención de perjudicar o sencillamente sin un fin serio o legítimo), o bajo forma objetiva (cuando el daño proviene de exceso o anormalidad en el ejercicio del derecho)".

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo núm. 647/2001, de 29 junio (recurso de casación núm. 1518/1996), profundizaría sobre el particular: *"Dice la sentencia de 11 de abril de 1995 que «a partir de la señera sentencia de 14 de febrero de 1944, la posterior doctrina jurisprudencial va desarrollando y perfilando la figura del abuso del derecho, concretando su esencia en la naturaleza antisocial del daño causado a un tercero, manifestada tanto en su forma subjetiva (intención de perjudicar, o sin la existencia de un fin legítimo) como en su aspecto objetivo (anormalidad en el ejercicio del derecho). En la evolución posterior de esta doctrina se concreta más el concepto, exigiéndose que el ejercicio del derecho se haga con intención decidida de dañar, utilizando el derecho de un modo anormal, y sin que resulte provecho alguno para el agente que la ejercita; como remedio extraordinario que es, la jurisprudencia viene declarando que sólo se puede acudir a esta doctrina en los casos patentes y manifiestos»*.

Y, por su parte, cabe asimismo hacerse eco de la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 204/2012, de 27 marzo: *"Las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero y 30 de junio de 1998 recogen la doctrina de la de 5 de junio de 1972, la cual sienta que, según ha declarado con reiteración la jurisprudencia, reflejada, entre otras, en la STS 28 noviembre 1967, para que el ejercicio de un derecho pueda calificarse de abusivo es menester que en su realización concurran los siguientes elementos esenciales: 1.º, uso de un derecho objetivo y externamente legal; 2.º, daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica; y 3.º, inmoralidad o antisocialidad de este daño, manifestada de forma subjetiva, cuando la actuación de su titular obedezca al deseo de producir un perjuicio a un tercero sin obtener beneficios propios (SSTS 14 febrero 1944, 25 noviembre 1960 ,10 junio 1963 y 12 febrero 1964, es decir, a un «animus nocendi» o intención dañosa que carezca del correspectivo de una compensación equivalente (SSTS 17 febrero 1958, 22 septiembre 1959 y 4 octubre 1961)"* .

Finalmente, en lo concerniente a la conceptuación del ejercicio abusivo, conviene recordar el siguiente pasaje de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20/2006, de 1 de febrero: "*La doctrina del abuso de derecho se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, según recuerda la Sentencia de 18 de mayo de 2005 (recurso núm.*

4708/98), con apoyo en reiterada doctrina jurisprudencial, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)".

Cuarto. Una vez descrito el marco normativo y doctrinal, procede que pasemos a analizar la aplicabilidad de la causa de inadmisión *ex* artículo 18.1 e) LTAIBG al presente caso. Y ya podemos adelantar que, de la base fáctica que se infiere del expediente, no puede sino llegarse a la conclusión de que se produjo un ejercicio abusivo del derecho de acceso por parte del solicitante.

En sus informes, la Delegación no sólo pone el acento en la carga que le supone la actitud del solicitante desde el punto de vista cuantitativo, dadas las constantes e insistentes peticiones que formula, sino que también argumenta en torno a su carácter cualitativo, habida cuenta de que solicita de forma indiscriminada toda suerte de información. Peticiones de información que, desde luego, atendiendo a su volumen, alcance temporal, complejidad y extensión, comprometen claramente el normal funcionamiento del servicio público de la entidad reclamada.

Pero, como adelantamos, el carácter abusivo no sólo se predica de la dimensión cuantitativa, sino que a ello se suma lo indiscriminado de las materias sobre las que versan las solicitudes y el volumen de información que debe procesarse para atender a las mismas. En este sentido, por referirnos a las aludidas por el órgano en su informe (y que han sido contrastadas por este Consejo al estar incluidas entre las 31 reclamaciones interpuestas por el mismo reclamante contra la misma Delegación y otros órganos también relacionadas con materias de la Delegación territorial ahora reclamada, se ha pretendido el acceso a: denuncias; contratos, información sobre restitución de climatizadoras; prevención de riesgos laborales; contratos; autorizaciones sanitarias; normativa sobre legionella; etcétera, de un periodo de más de 20 años.

Pues bien, en aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta, no procede sino declarar que el solicitante, aun cuando lo haya ejercitado dentro de los límites formales, ha incurrido en un ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información pública, al

generar claramente unos efectos negativos objetivos en el normal desempeño de los servicios públicos que debe prestar el centro educativo.

En suma, a la vista de las particulares circunstancias concurrentes en el presente supuesto, este Consejo no tiene nada que objetar a la valoración de la entidad reclamada de considerar que hubo una extralimitación en el ejercicio del derecho, resultando por tanto pertinente la aplicación de la causa de inadmisión *ex* artículo 18.1 e) LTAIBG.

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar las reclamaciones interpuestas por *XXX* contra la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada, de la de la Junta de Andalucía, por denegación de información pública

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente